

保证人民享有接受教育的机会,是党和政府义不容辞的职责,也是促进社会公平正义、构建社会主义和谐社会的客观要求。教育服务是政府提供公共服务的重要组成部分,提供均等化的教育服务是公共财政的基本职能。建立充足、公平、有效的教育财政制度是促进教育公平的根本保障。

构建促进教育公平的教育财政制度

王善迈

党的十六届六中全会提出构建社会主义和谐社会的目标,教育公平是实现社会公平、构建和谐社会的重要基础。在社会经济持续快速发展的基础上,各级各类教育获得了快速发展,大大推进了教育公平。2005年小学入学率99%,初中毛入学率95%,高中阶段教育毛入学率达52.7%,高等教育毛入学率达21%。这说明,我国义务教育基本上实现了入学机会的公平,高中阶段教育和高等教育入学机会大幅提高。但和人民群众对教育公平和建设和谐社会的要求相比,教育公平在当前仍面临一系列需要解决的问题。

由于义务教育的公共教育资源投入、办学基本条件在区域间、城乡间、学校间的巨大差异,使一部分适龄儿童和少年还未能获得均等化的教育服务,在普及和完成基本的义务教育上仍然存在不公平。

高中教育的公平问题,除由于区域间、城乡间的不均衡导致入学机会不公平外,主要表现在校际间教育质量存在较大差异条件下,高质量教育入学机会规则的不公平。目前我国高中教育还不是义务教育,入学的基本方式是通过考试制度对受教育者学习能力进行筛选,教育公平表现为规则公平。近年来“以权择校”(包括某些政府机构以与学校共建名义,利用公共资源为其子女提供择校机会)和“以钱择校”之风愈演愈烈,以权择校是腐败,以钱择校则是教育市场化,破坏了入学规则的公平,引起群众强烈不满。

中等职业教育的不公平,主要表现为相对于普通高中而言的教育负担和教育结果的不公平。接受中职教育者大部分来自工人、农民等低收入家庭,教育私人成本高(学费高于普通高中一倍多)预期经济收益低(就业难,预期收入低,进入高一级教育难)。这是目前我国中职教育社会需求远远大于个人需求的主要原因。

在现行高等教育统一考试制度下,高等教育的不公平主要表现在入学机会和进入重点大学机会在区域间的不公平。作为非义务教育的高等教育,入学机会的公平是指入学机会不因学习能力和个人意愿以外的其他条件而存在差异。中国高校分为中央和地方两类,数量上地方高校占绝大部分,从质量来说,积聚于中央高校。由于区域间高等教育发展严重不均衡,使高等教育入学机会区域间存在较大差异,由于中央院校在属地招生比例过高,导致高质量学校入学机会的不公平。这种不公平都是由于受教育者在地域上的差别而致。

贫困学生和流动人口子女在教育机会上还存在着事实上的不公平。由于群体间收入过大的差别,使贫困学生尤其农村贫困学生在接受和完成各级各类教育上存在不公平。在工业化、城市化进程中,进入城市的农民工子女在义务教育入学机会上与城市居民相比也存在不公平。虽然政府制定了对各级教育贫困生资助政策,规定了农民工子女在义务教育上以流入地财政负担为主和进入公立学校为主的“两为主”制度,但执行中仍面临许多事实上不公平。

教育公平包括教育机会公平、教育过程公平和教育结果公平。机会公平是过程公平和结果公平的起点。教育公平的实现是一个历史过程,在社会经济发展的不同阶段,教育公平也有不同的

重点和目标。就我国当前而言,首要的目标是实现教育机会的公平。推进教育公平主要责任在政府,胡锦涛总书记在2006年8月29日中共中央政治局第三十四次集体学习时强调指出,保证人民享有接受教育机会,是党和政府义不容辞的职责,也是促进社会公平正义、构建社会主义和谐社会的客观要求。教育服务是政府提供公共服务的重要组成部分,提供均等化的教育服务是公共财政的基本职能。完善公共教育财政制度是促进教育公平的保障。

建立充足、公平、有效的教育财政制度是促进教育公平的根本保障。为此,应大力推进教育财政制度改革。

1.提高公共教育支出在各级财政支出中的比重,增大教育经费总量

教育经费总量不足是影响教育公平的重要原因。为此必须加大教育经费投入的总量,坚持教育经费“三个增长”,力争在2010年使财政性教育经费占GDP的比重达到4%。为此,首先要进一步转变政府与财政职能,调整各级政府财政支出结构,提高公共教育支出在财政支出中的比重;其次要大力发展民办教育,特别是发展非义务教育的中等和高等职业教育中的民办教育,提高基础教育尤其是义务教育中民办教育的质量。完善税收制度,激励社会和个人对教育事业无偿捐赠,提高对教育捐赠在税前列支的比例,加快财产税、遗产税、财产赠与税的开征。

2.调整公共教育支出结构,提高其用于义务教育和中等职业教育的比重

教育经费在各级各类教育中的分配不合理是影响教育公平的重要因素,为此应调整公共教育支出结构,提高公共教育支出中用于义务教育和中等职业教育的比重。力争在“十一五”期间,在义务教育经费总量中,政府支出比重由2005年的70%达到90%以上。在中等教育(包括职业教育)经费来源结构中,提高财政拨款比重,降低学费等比重。

3.加大中央和省级教育财政转移支付力度,规范义务教育财政转移支付制度

我国区域间经济与财政发展的严重不均衡和重城市轻农村的财政政策是导致教育尤其义务教育在区域间、城乡间发展不平衡和公平缺失的根本原因。为缩小区域间、城乡间教育尤其义务教育发展的差别,促进教育公平,应加大中央和省级教育财政转移支付力度,规范教育财政转移支付制度。

首先,国务院和省级政府应尽快制定义务教育阶段办学基本标准,包括教职工编制标准、工资标准、学校建设标准、生均公用经费标准,争取在2010年各地区城乡所有义务教育学校达到国家规定的办学标准,并根据经济和社会状况适时进行调整。以此为基础将义务教育经费全面纳入财政保障范围,并在中央和地方各级政府财政预算中单列,以保证所有适龄儿童和少年接受并完成九年义务教育。

近期内应按照修订后的义务教育法和国务院的规定,实行义务教育经费由省级政府统筹,农村义务教育所需经费由各级财政分项目、按比例分担的体制。条件成熟时,可按国家和省制定的义务教育阶段办学标准,以县级为单位按影响教育经费需求与供给的因素,测定义务教育经费标准需求和财政供给能力,其经费的存量与增量缺口由市、省、中央财政逐级转移支付,填平补齐。

对非义务教育、中等职业教育和贫困省、少数民族自治区的高等教育,中央财政应采取专项转移支付予以支持。

4.取消基础教育重点校政策,均等化财政拨款,促进学校间均衡发展

财政对同级学校的拨款制度是影响学校间均衡发展的重要条件,为缩小同级学校间发展差别,应改进财政拨款制度。对同一行政区(县)内的实施基础教育的学校,实行以在校学生为基础的均等化拨款制度,对农村和办学条件差的学校倾斜。对中等职业教育学校的拨款应高于普通高中。同级财政负担的高等学校,对维持学校正常运行的基本支出,按不同学科生均标准成本一定比例实行均等化拨款制度,对办学条件差的学校倾斜。为建世界一流或名牌大学,通过项目支出予以倾斜,在项目支出中引入市场竞争机制,采取招标投标制度,并以学科建设为主要支持对象。

5.完善学费制度,学校不得违反国家规定收取或变相收取费用

以大多数学生家庭支付能力和教育成本的一定比例为依据完善学费制度，是促进教育公平的重要条件。义务教育在 2008 年全部免除学费杂费。非义务教育学费按生均成本一定比例由省级政府确定，中等职业学校学费低于普通高中。

逐步取消基础教育阶段的择校收费。义务教育阶段坚持就近入学原则，当基础教育阶段民办学校教育质量达到较高水平时，“择校找民校”。目前在基础教育学校间差别较大条件下，择校收费继续采取“收支两条线”管理，大幅降低返还原学校比例，提高用于薄弱学校的比例，同时公平分配优质学校招生指标，最终取消“以权择校”和“以钱择校”。

6.制定各级各类教育贫困学生资助法或条例，完善贫困学生资助制度

尽快建立基础教育和中等职业教育贫困学生的资助制度和中西部地区农村义务教育阶段寄宿制学生资助制度。进一步完善现行的高等教育中的国家助学贷款制度，采取财政拨款和社会捐赠为本金，由开发银行或其他政策性金融机构为主体实施国家助学贷款，并对贷款覆盖面、额度、还本付息办法进行调整。同时尽快建立大学毕业生就业后流动信息系统和个人信用制度，以减少贷款还本付息风险。

流动人口子女的义务教育经费由流入地财政负担，享受流入地学校同等教育服务。对特殊教育学校和视听及智力残疾儿童和少年在学习、生活、康复方面给予特殊财政支持。（作者 王善迈 为北京师范大学首都教育经济研究院教授、博士生导师）